Foreword

Around the world, we are seeing a disturbing groundswell of xenophobia, racism and intolerance – including rising anti-Semitism, anti-Muslim hatred and persecution of Christians. Social media and other forms of communication are being exploited as platforms for bigotry. Neo-Nazi and white supremacy movements are on the march. Public discourse is being weaponized for political gain with incendiary rhetoric that stigmatizes and dehumanizes minorities, migrants, refugees, women and any so-called "other".

This is not an isolated phenomenon or the loud voices of a few people on the fringe of society. Hate is moving into the mainstream – in liberal democracies and authoritarian systems alike. And with each broken norm, the pillars of our common humanity are weakened.

Hate speech is a menace to democratic values, social stability and peace. As a matter of principle, the United Nations must confront hate speech at every turn. Silence can signal indifference to bigotry and intolerance, even as a situation escalates and the vulnerable become victims.

Tackling hate speech is also crucial to deepen progress across the United Nations agenda by helping to prevent armed conflict, atrocity crimes and terrorism, end violence against women and other serious violations of human rights, and promote peaceful, inclusive and just societies.

Addressing hate speech does not mean limiting or prohibiting freedom of speech. It means keeping hate speech from escalating into something more dangerous, particularly incitement to discrimination, hostility and violence, which is prohibited under international law.

The United Nations has a long history of mobilizing the world against hatred of all kinds through wide-ranging action to defend human rights and advance the rule of law. Indeed, the very identity and establishment of the Organization are rooted in the nightmare that ensues when virulent hatred is left unopposed for too long.

Today, I fear, we have reached another acute moment in battling this demon, and so I have asked my Senior Advisers to explore what more we can do. This Strategy and Plan of Action is the result. It points to concrete ways in which the United Nations can play its part in addressing hate speech around the world while upholding freedom of opinion and expression, in collaboration with Governments, civil society, the private sector and other partners.

By enhancing global resilience against this insidious phenomenon, we can strengthen the bonds of society and build a better world for all.

United Nations Secretary-General
António Guterres

May 2019

What is hate speech?

There is no international legal definition of hate speech, and the characterization of what is 'hateful' is controversial and disputed. In the context of this document, the term hate speech is understood as any kind of communication in speech, writing or behaviour, that attacks or uses pejorative or discriminatory language with reference to a person or a group on the basis of who they are, in other words, based on their religion, ethnicity, nationality, race, colour, descent, gender or other identity factor. This is often rooted in, and generates intolerance and hatred and, in certain contexts, can be demeaning and divisive.

Rather than prohibiting hate speech as such, international law prohibits the incitement to discrimination, hostility and violence (referred to here as 'incitement'). Incitement is a very dangerous form of speech, because it explicitly and deliberately aims at triggering discrimination, hostility and violence, which may also lead to or include terrorism or atrocity crimes. Hate speech that does not reach the threshold of incitement is not something that international law requires States to prohibit. It is important to underline that even when not prohibited, hate speech may to be harmful.

The impact of hate speech cuts across numerous existing United Nations areas of operations, including: human rights protection; prevention of atrocity crime; preventing and countering terrorism and the underlying spread of violent extremism and counter-terrorism; preventing and addressing gender-based violence; enhancing protection of civilians; refugee protection; the fight against all forms of racism and discrimination; protection of minorities; sustaining peace; and engaging women, children and youth. Addressing hate speech, therefore, requires a coordinated response that tackles the root causes and drivers of hate speech, as well as its impact on victims and societies more broadly.

Strategic vision

The UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech aims to give to the United Nations the room and the resources to address hate speech, which poses a threat to United Nations principles, values and programmes. Measures taken will be in line with international human rights norms and standards, in particular the right to freedom of opinion and expression.

The objectives are twofold:

- Enhance UN efforts to address root causes and drivers of hate speech
- Enable effective UN responses to the impact of hate speech on societies

In order to address hate speech, the UN will implement actions at global and country level, as well as enhance internal cooperation among relevant UN entities.

The Strategy will be guided by the following principles:

1. The strategy and its implementation to be in line with the right to freedom of opinion and expression. The UN supports more speech, not less, as the key means to address hate speech;
2. Tackling hate speech is the responsibility of all – governments, societies, the private sector, starting with individual women and men. All are responsible, all must act;
3. In the digital age, the UN should support a new generation of digital citizens, empowered to recognize, reject and stand up to hate speech;
4. We need to know more to act effectively – this calls for coordinated data collection and research, including on the root causes, drivers and conditions conducive to hate speech.

Key commitments

Monitoring and analyzing hate speech	Relevant UN entities should be able to recognize, monitor, collect data and analyze hate speech trends.
Addressing root causes, drivers and actors of hate speech	The UN system should adopt a common understanding of the root causes and drivers of hate speech in order to take relevant action to best address and/or mitigate its impact. Relevant UN entities should also identify and support actors who challenge hate speech.
Engaging and supporting the victims of hate speech	UN entities should show solidarity with the victims of hate speech and implement human rights-centred measures which aim at countering retaliatory hate speech and escalation of violence. They should also promote measures to ensure that the rights of victims are upheld, and their needs addressed, including through advocacy for remedies, access to justice and psychological counselling.

Convening relevant actors	When relevant to the context, the UN should support convening of key actors; reframe problems in ways that make solutions more attainable; introduce independent mediation and expertise; and build coalitions.
Engaging with new and traditional media	The UN system should establish and strengthen partnerships with new and traditional media to address hate speech narratives and promote the values of tolerance, non-discrimination, pluralism, and freedom of opinion and expression.
Using technology	UN entities should keep up with technological innovation and encourage more research on the relationship between the misuse of the Internet and social media for spreading hate speech and the factors that drive individuals towards violence. UN entities should also engage private sector actors, including social media companies, on steps they can take to support UN principles and action to address and counter hate speech, encouraging partnerships between government, industry and civil society.
Using education as a tool for addressing and countering hate speech	UN entities should take action in formal and informal education to implement SDG4, promote the values and skills of Global Citizenship Education, and enhance Media and Information Literacy.
Fostering peaceful, inclusive and just societies to address the root causes and drivers of hate speech	The UN System should raise awareness about respect for human rights, non-discrimination, tolerance and understanding of other cultures and religions, as well as gender equality, including in the digital world. It should promote intercultural, interfaith and intrareligious dialogue and mutual understanding.

Engaging in advocacy	The UN should use advocacy, both private and public, to highlight hate speech trends of concern as well as to express sympathy and support to targeted individuals or groups.
Developing guidance for external communications	Communications should be strategically used to address, counter and mitigate the impact of hate speech, as well as counteract its bearing, without restricting the right to freedom of expression.
Leveraging partnerships	The UN should establish / strengthen partnerships with relevant stakeholders, including those working in the tech industry. Most of the meaningful action against hate speech will not be taken by the UN alone, but by governments, regional and multilateral organizations, private companies, media, religious and other civil society actors.
Building the skills of UN staff	UN staff's skills at leadership and working level to understand and address hate speech should be enhanced across relevant UN entities, including via existing programmes.
Supporting Member States	Upon request, the UN should provide support to Member States in the field of capacity building and policy development to address hate speech. In this context, the United Nations will convene an international conference on Education for Prevention with focus on addressing and countering Hate Speech which would involve Ministers of Education.

Voorwoord

Over de hele wereld zien we een verontrustende vloedgolf van xenofobie, racisme en intolerantie – waaronder toenemend antisemitisme, antimoslimhaat en vervolging van christenen.
Sociale media en andere vormen van communicatie worden uitgebuit als platforms voor onverdraagzaamheid.
Neo-nazi- en blanke suprematiebewegingen zijn in opmars. Het publieke discours wordt bewapend voor politiek gewin met opruiende retoriek die minderheden, migranten, vluchtelingen, vrouwen en alle zogenaamde "anderen" stigmatiseert en ontmenselijkt.

Dit is geen geïsoleerd fenomeen of de luide stemmen van een paar mensen aan de rand van de samenleving. Haat wordt mainstream – zowel in liberale democratieën als in autoritaire systemen.
En met elke gebroken norm worden de pijlers van onze gemeenschappelijke menselijkheid verzwakt.

Aanzetten tot haat is een bedreiging voor democratische waarden, sociale stabiliteit en vrede. Uit principe moeten de Verenigde Naties haatspraak bij elke gelegenheid bestrijden. Stilte kan duiden op onverschilligheid voor onverdraagzaamheid en intolerantie, zelfs als een situatie escaleert en de kwetsbaren het slachtoffer worden.

Het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen is ook van cruciaal belang om vooruitgang te boeken op de agenda van de Verenigde Naties door gewapende conflicten, wreedheden en terrorisme te helpen voorkomen, een einde te maken aan geweld tegen vrouwen en andere ernstige schendingen van de mensenrechten, en vreedzame, inclusieve en rechtvaardige samenlevingen te bevorderen.

Het aanpakken van haatspraak betekent niet dat de vrijheid van meningsuiting wordt beperkt of verboden. Het betekent voorkomen dat haatzaaiende uitingen escaleren tot iets gevaarlijkers, met name het aanzetten tot discriminatie, vijandigheid en geweld, wat verboden is volgens het internationale recht.

De Verenigde Naties hebben een lange geschiedenis in het mobiliseren van de wereld tegen alle vormen van haat door middel van uitgebreide acties ter verdediging van de mensenrechten en ter bevordering van de rechtsstaat. Inderdaad, de identiteit en de oprichting van de organisatie zijn geworteld in de nachtmerrie die ontstaat wanneer kwaadaardige haat te lang ongehinderd wordt gelaten.

Ik vrees dat we vandaag weer een acuut moment hebben bereikt in de strijd tegen deze demon, en daarom heb ik mijn senior adviseurs gevraagd om te onderzoeken wat we nog meer kunnen doen. Deze Strategie en Plan van Aanpak is het resultaat. Het wijst op concrete manieren waarop de Verenigde Naties een rol kunnen spelen bij het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen over de hele wereld en tegelijkertijd de vrijheid van mening en meningsuiting handhaven, in samenwerking met regeringen, het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector en andere partners.

Door de wereldwijde veerkracht tegen dit verraderlijke fenomeen te vergroten, kunnen we de banden van de samenleving versterken en bouwen aan een betere wereld voor iedereen.

Secretaris-generaal van de Verenigde Naties
Antonio Guterres

mei 2019

Wat is haatspraak?

Er is geen internationale juridische definitie van haatdragende taal, en de karakterisering van wat 'haatdragend' is, is controversieel en omstreden. In de context van dit document wordt onder de term haatspraak verstaan elke vorm van communicatie in spraak, geschrift of gedrag, die aanvallende of discriminerende taal gebruikt met betrekking tot een persoon of een groep op basis van wie ze zijn, in met andere woorden, op basis van hun religie, etniciteit, nationaliteit, ras, huidskleur,
afkomst, geslacht of andere identiteitsfactor. Dit is vaak geworteld in intolerantie en haat, en veroorzaakt dit, en kan in bepaalde contexten vernederend en verdeeldheid zaaien.

In plaats van haatzaaiende uitlatingen als zodanig te verbieden, verbiedt het internationale recht het aanzetten tot discriminatie, vijandigheid en geweld (hier 'opruiing' genoemd). Opruiing is een zeer gevaarlijke vorm van meningsuiting, omdat het expliciet en opzettelijk gericht is op het uitlokken van discriminatie, vijandigheid en geweld, wat ook kan leiden tot terrorisme of wreedheden. Haatdragende taal die de drempel van opruiing niet bereikt, is niet iets dat staten volgens het internationale recht moeten verbieden. Het is belangrijk te onderstrepen dat zelfs als haatzaaiende uitlatingen niet verboden zijn, schadelijk kan zijn.

De impact van haatzaaiende uitlatingen strekt zich uit over tal van bestaande operatiegebieden van de Verenigde Naties, waaronder: mensenrechtenbescherming; preventie van wreedheden; het voorkomen en bestrijden van terrorisme en de onderliggende verspreiding van gewelddadig extremisme en terrorismebestrijding; gendergerelateerd geweld voorkomen en aanpakken; verbetering van de bescherming van burgers; bescherming van vluchtelingen; de strijd tegen alle vormen van racisme en discriminatie; bescherming van minderheden; vrede bewaren; en het betrekken van vrouwen, kinderen en jongeren.

Het aanpakken van haatspraak vereist daarom een gecoördineerde reactie die de grondoorzaken en drijfveren van haatspraak aanpakt, evenals de impact ervan op slachtoffers en samenlevingen in bredere zin.

Strategische visie

De VN-strategie en het actieplan tegen haatzaaien hebben tot doel de Verenigde Naties de ruimte en de middelen te geven om haatzaaiende taal, die een bedreiging vormt voor de principes, waarden en programma's van de Verenigde Naties, aan te pakken. De genomen maatregelen zullen in overeenstemming zijn met internationale mensenrechtennormen en standaarden, met name het recht op vrijheid van mening en meningsuiting.

De doelstellingen zijn tweeledig:

ÿ De inspanningen van de VN versterken om de grondoorzaken en aanjagers van haatzaaiende taal

aan te pakken ÿ Effectieve VN-reacties mogelijk maken op de impact van haatzaaiende taal op samenlevingen

Om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken, zal de VN maatregelen nemen op mondiaal en nationaal niveau, en de interne samenwerking tussen relevante VN-entiteiten versterken.

De strategie zal worden geleid door de volgende principes:

1. De strategie en de uitvoering ervan moeten in overeenstemming zijn met het recht op vrijheid van mening en meningsuiting. De VN ondersteunt meer meningsuiting, niet minder, als het belangrijkste middel om haatzaaiende taal aan te pakken; 2. Het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen is de verantwoordelijkheid van iedereen – regeringen, samenlevingen, de particuliere sector, te beginnen met individuele vrouwen en mannen. Allen zijn verantwoordelijk, allen moeten handelen; 3. In het digitale tijdperk moeten de VN een nieuwe generatie digitale burgers steunen, die in staat zijn haatzaaiende uitlatingen te erkennen, te verwerpen en ertegen op te komen; 4. We moeten meer weten om effectief te kunnen optreden – dit vereist een gecoördineerde verzameling van gegevens en onderzoek, ook naar de grondoorzaken, drijfveren en omstandigheden die aanzetten tot haatspraak.

Belangrijkste toezeggingen

Monitoren en analyseren van haatspraak	Relevante VN-entiteiten moeten in staat zijn om trends in haatspraak te herkennen, te monitoren, te verzamelen en te analyseren.
Het aanpakken van grondoorzaken, drijfveren en actoren van haatspraak	Het VN-systeem moet een gemeenschappelijk begrip aannemen van de grondoorzaken en drijfveren van haatspraak om relevante maatregelen te nemen om de impact ervan zo goed mogelijk aan te pakken en/of te verminderen. Relevante VN-entiteiten moeten ook actoren identificeren en ondersteunen die haatzaaiende taal bestrijden.
Het betrekken en ondersteunen van de slachtoffers van haatspraak	VN-entiteiten moeten solidariteit tonen met de slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen en maatregelen nemen die gericht zijn op het tegengaan van op mensenrechten gerichte haatzaaiende uitlatingen en geweldsescalatie. Ze moeten ook maatregelen bevorderen om ervoor te zorgen dat de rechten van slachtoffers worden geëerbiedigd en dat in hun behoeften wordt voorzien, onder meer door te pleiten voor rechtsmiddelen, toegang tot de rechter en psychologische begeleiding.

Het bijeenroepen van relevante actoren	Indien relevant voor de context, dient de VN het bijeenroepen van sleutelactoren te ondersteunen; herformuleer problemen op een manier die oplossingen beter haalbaar maakt; onafhankelijke bemiddeling en expertise introduceren; en coalities bouwen.
Omgaan met nieuwe en traditionele media	Het VN-systeem moet partnerschappen aangaan en versterken met nieuwe en traditionele media om verhalen over haatzaaiende taal aan te pakken en de waarden van tolerantie, non-discriminatie, pluralisme en vrijheid van mening en meningsuiting te promoten.
Technologie gebruiken	VN-entiteiten moeten gelijke tred houden met technologische innovatie en meer onderzoek aanmoedigen naar de relatie tussen het misbruik van internet en sociale media voor het verspreiden van haatspraak en de factoren die individuen tot geweld aanzetten. VN-entiteiten moeten ook actoren uit de particuliere sector, waaronder socialemediabedrijven, betrekken bij de stappen die zij kunnen nemen ter ondersteuning van de VN-principes en maatregelen om haatzaaiende uitingen aan te pakken en tegen te gaan, waarbij partnerschappen tussen de overheid, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld worden aangemoedigd.
Onderwijs gebruiken als instrument om haatspraak aan te pakken en tegen te gaan	VN-entiteiten moeten actie ondernemen in formeel en informeel onderwijs om SDG4 te implementeren, de waarden en vaardigheden van wereldburgerschapseducatie te promoten en media- en informatiegeletterdheid te verbeteren.
Het bevorderen van vreedzame, inclusieve en rechtvaardige samenlevingen om de grondoorzaken en aanjagers van haatzaaiende uitlatingen aan te pakken	Het VN-systeem moet het bewustzijn vergroten over respect voor mensenrechten, non-discriminatie, tolerantie en begrip voor andere culturen en religies, evenals gendergelijkheid, ook in de digitale wereld. Het moet interculturele, interreligieuze en intrareligieuze dialoog en wederzijds begrip bevorderen.

Betrokken bij belangenbehartiging	De VN moeten belangenbehartiging gebruiken, zowel privé als publiek, om zorgwekkende trends op het gebied van haatspraak onder de aandacht te brengen en om medeleven en steun te betuigen aan individuen of groepen die het doelwit zijn.
Ontwikkelen van richtlijnen voor externe communicatie	Communicatie moet strategisch worden gebruikt om de impact van haatzaaiende uitlatingen aan te pakken, tegen te gaan en te verzachten, en om de invloed ervan tegen te gaan, zonder het recht op vrijheid van meningsuiting in te perken.
Partnerschappen benutten	De VN moeten partnerschappen aangaan/versterken met relevante belanghebbenden, waaronder degenen die werkzaam zijn in de technologie-industrie. De meeste zinvolle maatregelen tegen haatzaaiende uitingen zullen niet alleen door de VN worden genomen, maar door regeringen, regionale en multilaterale organisaties, particuliere bedrijven, media, religieuze en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld.
Bouwen aan de vaardigheden van VN-personeel	De vaardigheden van VN-personeel op leiderschaps- en werkniveau om haatzaaiende uitlatingen te begrijpen en aan te pakken, moeten worden verbeterd in alle relevante VN- entiteiten, onder meer via bestaande programma's.
Ondersteuning van de lidstaten	Op verzoek moeten de VN de lidstaten ondersteunen op het gebied van capaciteitsopbouw en beleidsontwikkeling om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken. In deze context zullen de Verenigde Naties een internationale conferentie over educatie voor preventie bijeenroepen, waarbij de nadruk zal liggen op het aanpakken en tegengaan van haatzaaiende uitlatingen, waarbij de ministers van Onderwijs betrokken zullen zijn.